INTRODUCCIÓN

Cynthia J. Arnson y Tamara P. Taraciuk
Programa Latinoamericano, marzo de 2004

En agosto de 2002, a pedido de organizaciones de derechos humanos y jueces de Argentina, familiares de víctimas de la "guerra sucia", e investigadores y organizaciones no gubernamentales de Estados Unidos (EE.UU.), el Departamento de Estado norteamericano desclasificó 4677 documentos de la Embajada norteamericana en Buenos Aires, que dan cuenta de la situación de los derechos humanos en Argentina entre 1975 y 1984. Estos documentos ilustran la relación bilateral entre EE.UU. y Argentina desde la perspectiva de los derechos humanos, y arrojan luz sobre la actitud de EE.UU. con relación a la masiva violación de los derechos humanos llevada a cabo por el gobierno militar argentino. Según la información revelada en los documentos, esa actitud combinó períodos de activismo de individuos y entidades del gobierno norteamericano a favor de los derechos humanos, con períodos de indiferencia y hasta aprobación frente a los graves abusos de la época.

Debido a la importancia de esta colección de documentos para entender históricamente las políticas públicas en EE.UU. y en Argentina, el Programa Latinoamericano del Woodrow Wilson International Center for Scholars buscó promover, en Washington y en Buenos Aires, debates sobre el contenido de los documentos y su implicancia en las relaciones bilaterales. Con ese fin, organizamos un primer encuentro el 5 de marzo de 2003 en Washington, co-auspiciado por el Cold War International History Project del Woodrow Wilson Center, y con la participación de académicos, periodistas y diplomáticos argentinos y norteamericanos. A su vez, organizamos una segunda reunión en Buenos Aires el 4 de diciembre de 2003, co-auspiciada por la reconocida organización no gubernamental de derechos humanos, el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS)*.

Debido a la crisis política, social y económica que había sufrido Argentina antes y después de diciembre de 2001, y su impacto en todas las esferas del gobierno y la sociedad, en ambas ocasiones consideramos que la discusión del pasado no podía separarse del análisis de las relaciones

bilaterales contemporáneas entre Argentina y EE.UU. Durante muchos años, Argentina fue considerada un modelo del "Consenso de Washington" en relación con la liberalización del comercio, las privatizaciones y la reforma estatal. A lo largo de esos mismos años, las relaciones bilaterales entre Argentina y EE.UU. fueron tan amigables que incluso fueron descriptas por el gobierno argentino como "relaciones carnales". Sin embargo, luego de varios años de recesión que comenzaron a finales de los '90, Argentina sufrió un colapso económico. Las consecuencias de las políticas económicas de la década del '90, la inexistencia de políticas sociales e infraestructura estatal adecuada para implementarlas, el *default* de la deuda externa y la pesificación de ahorros y cuentas bancarias en el país llevó a la pobreza a muchísimos argentinos. Argentina dejó de ser considerada por los analistas –que habían impulsado las medidas de los '90– como uno de los países más prósperos de América Latina, y la confianza en los políticos y en el sistema de gobierno disminuyó drásticamente. La comunidad internacional, incluyendo EE.UU. y el Fondo Monetario Internacional (FMI), respondieron a este escenario con indiferencia. El Tesoro norteamericano y el FMI no otorgaron más préstamos al país, de alguna manera responsabilizándolo de lo ocurrido. Esta actitud implicó restarle importancia al rol de las políticas para otorgar préstamos de entidades y mercados financieros internacionales.

En función de la situación actual de Argentina, también organizamos un panel para debatir sobre los dilemas y desafíos que enfrentan las relaciones bilaterales actuales entre Argentina y EE.UU. En marzo, los analistas evaluaron las consecuencias de la política de "alineamiento automático" con EE.UU.; resaltaron que el país debía reinsertarse en el sistema internacional y aumentar su credibilidad política; y alegaron que era necesario disminuir la desconfianza existente entre Argentina y EE.UU.

Néstor Kirchner asumió como presidente argentino en mayo de 2003, con el 22 % de los votos, luego de que el ex presidente Menem decidiera no presentarse a la segunda vuelta electoral. En los primeros meses de su gobierno, Kirchner adoptó diversas medidas en los ámbitos interno y externo que permiten evaluar ciertas tendencias en su gobierno. Ha adoptado –exitosamente– varias medidas a nivel doméstico con el fin de aumentar su índice de popularidad. Parte de su apoyo en el ámbito interno está relacionado con su retórica de protección del Estado de Derecho y los derechos humanos, y de lucha contra la corrupción. Por ejemplo, adoptó

medidas tales como la destitución de miembros de la policía y de las Fuerzas Armadas cuya trayectoria era cuestionable; apoyó la anulación por parte del Congreso de las Leyes de Obediencia Debida y Punto Final; y anuló el decreto firmado por el ex Presidente Fernando De la Rúa, que prohibía la extradición de militares argentinos que habían violado derechos humanos durante la última dictadura militar. Además, creó un mecanismo para el nombramiento de jueces de la Corte Suprema más transparente y con participación de la sociedad civil, y adoptó medidas para crear un museo en memoria de las víctimas de la guerra sucia en la actual Escuela Mecánica de la Armada (ESMA), que fue un centro de detención y torturas durante la última dictadura militar. En el ámbito internacional, la administración del presidente Kirchner ha intentado mantener una relación cordial con EE.UU., pero manteniendo una política exterior firme, aún cuando ciertas posturas contradicen la posición norteamericana. Por ejemplo, la administración de Kirchner se opuso a la guerra en Irak, y mantuvo relaciones fluidas –y hasta amistosas– con Cuba. El gobierno adoptó una estrategia de negociación firme con el FMI, los organismos internacionales y los tenedores particulares de bonos, y sostuvo que lo hacía con el fin de reestructurar la deuda externa y asegurar el desarrollo económico del país, teniendo en cuenta las posibilidades reales de la Argentina.

En el primer panel en Buenos Aires sobre la perspectiva histórica de las relaciones bilaterales, los panelistas estudiaron los efectos de los documentos desclasificados en agosto de 2002, así como de otros documentos desclasificados en noviembre de 2003[1]. Los últimos documentos desclasificados demuestran que los más altos funcionarios norteamericanos aconsejaron a la dictadura argentina que terminara rápidamente con la represión ilegal a fin de evitar críticas en el Congreso estadounidense. "Nuestra actitud básica es que estamos interesados en que tengan éxito", dijo el secretario de estado Henry Kissinger al canciller argentino César Guzzetti en octubre de 1976, "Cuánto más rápido tengan éxito, mejor". *John Dinges,* de la Escuela de Periodismo de la Universidad de Columbia, recalcó que los documentos desclasificados son extremadamente útiles para revelar la verdad histórica de la guerra sucia en Argentina, y del llamado "Plan Cóndor". Presentó cómo los documentos permiten determinar la cantidad exacta de desaparecidos durante la dictadura militar en Argentina, y probar que Henry Kissinger había apoyado y alentado expresamente la represión masiva en Argentina. Describió a la relación entre

Argentina y EE.UU. como una "historia de luces verdes y luces rojas con respecto a las violaciones de derechos humanos". Por un lado, existía una política de respeto a los derechos humanos por parte de EE.UU.; y por otro, un claro apoyo a las violaciones de derechos humanos cometidas por el gobierno militar argentino. Según Dinges, "el mensaje de luz roja –de protección a los derechos humanos– fue débil en comparación al mensaje de luz verde –de apoyo a la guerra contra el terrorismo".

Es interesante evaluar las diferencias en las políticas adoptadas por EE.UU. durante las presidencias de Gerald Ford y Jimmy Carter. Una lectura simplista hecha en varias oportunidades es que el gobierno de Ford apoyaba a los gobiernos militares de la región (incluyendo Argentina), y que el gobierno de Carter fue un acérrimo defensor de los derechos humanos en el Hemisferio. Las presentaciones en esta publicación permiten poner en perspectiva esta asunción, y evaluar en qué medida el gobierno de Carter efectivamente colaboró en la protección de los derechos humanos en Argentina. *Carlos Osorio,* del National Security Archive, describió la política exterior del ex Presidente Carter, a la luz de la información provista por los documentos desclasificados. Osorio sostuvo que el gobierno de Carter se enfrentó a la Junta militar, oponiéndose claramente a la violación de derechos humanos cometidas por los militares argentinos. Sin embargo, Osorio argumentó que la relación bilateral también sufrió un "reacomodo", en el sentido que hubo ciertos acuerdos con el gobierno militar argentino, y de hecho, se les proporcionó asistencia militar. Según Osorio, durante el período entre 1977 y 1979, existieron varias negociaciones paralelas. Concluyó que si bien no hay una respuesta clara con relación a si la política de Carter fue efectiva para promover los derechos humanos, existe evidencia sobre grandes esfuerzos en este sentido, y de resultados positivos concretos de las políticas adoptadas. *Horacio Verbitsky*, presidente del CELS, también evaluó la efectividad del cambio de política exterior de EE.UU. cuando asumió Carter en mejorar la situación de derechos humanos en Argentina. Sostuvo que gracias a la presión del gobierno de Carter fue posible que se realizara la visita *in loco* de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la Organización de Estados Americanos, y ése fue el primer paso hacia hacer públicas las atrocidades cometidas por los militares argentinos.

Para entender la política exterior de Carter, no pueden evaluarse solamente las políticas adoptadas por el Poder Ejecutivo de EE.UU.

Miembros del Congreso norteamericano, organizaciones no gubernamentales, y grupos de la Iglesia se opusieron a la "doctrina de la seguridad nacional", en función de la cual los militares argentinos creían proteger el país y la civilización occidental del comunismo. Estos grupos ejercieron presión para que los derechos humanos fueran un componente central de la política exterior norteamericana. El trabajo de F.A. "Tex" Harris, un funcionario en la embajada de EE.UU. en Buenos Aires durante la guerra sucia, se enmarca en lo que Dinges llamaría la "luz roja" del gobierno norteamericano. Su artículo describe la lucha de algunos funcionarios dentro del gobierno norteamericano para incluir en mayor medida los temas de derechos humanos en la diplomacia norteamericana. Harris relata sus esfuerzos para juntar información de los familiares de las víctimas de la represión, y la creación de una base de datos única para la época. A su vez, describe cómo logró informar a tiempo al Departamento de Estado –a pesar de la oposición de sus superiores– que el beneficiario de un préstamo del Banco *Export-Import* sería una empresa norteamericana que pensaba construir una fábrica para una empresa que pertenecía a la Marina Argentina. Con relación al Congreso norteamericano, *Cynthia J. Arnson* describe los esfuerzos de ambas Cámaras para ponerle fin a la asistencia militar a la Junta argentina en 1977, a pesar de la firme oposición de la administración de Carter. Según este trabajo, la preocupación por los derechos humanos en el Congreso surge al final de la Guerra en Vietnam y a partir de ciertos eventos en Latinoamérica, como el golpe militar que derrocó a Salvador Allende en Chile y las revelaciones acerca del papel de los EE.UU. en promover el golpe. Arnson describe el esfuerzo llevado adelante por un grupo de demócratas liberales en la Cámara de Representantes para eliminar la asistencia militar. Para ello, estas personas consiguieron formar alianzas estratégicas con miembros más conservadores del Congreso, y recibieron un fuerte apoyo de organizaciones no gubernamentales. Concluye que si bien el esfuerzo para suspender la asistencia militar a Argentina fue exitoso, fue una aberración porque ocurrió en un momento específico de la Guerra Fría y por un breve período de tiempo, ya que el Congreso levantó la mayor parte de las restricciones en 1981, a pedido del gobierno de Ronald Reagan.

Puede verse como un paso adelante en la revisión crítica del pasado que los panelistas se hayan referido a la responsabilidad de los argentinos en la última dictadura militar. Verbitsky remarcó que a pesar de existir fac-

tores externos que influyeron en la guerra sucia, la responsabilidad de lo ocurrido fue de los argentinos. Los documentos recientemente desclasificados comprobaron que en EE.UU. era sabido que el gobierno militar argentino estaba violando derechos humanos, y ello generó un impacto tanto en Argentina como en EE.UU. Además, Verbitsky llamó a la desclasificación de los documentos que se encuentran en manos de las agencias de seguridad argentinas, y a que EE.UU. –en el marco de la guerra contra el terrorismo– no cometa los mismos errores que cometió la dictadura militar argentina porque eventualmente deberá responder. Dinges hizo eco del pedido de mayor desclasificación de documentos en manos de organismos argentinos. *Ariel Armony*, del Colby College en Maine, EE.UU., evaluó de qué manera los documentos desclasificados ayudan a entender el rol de la sociedad argentina durante la dictadura militar. Según Armony, importantes sectores de la sociedad argentina –especialmente de las clases media y alta– aceptaron la represión llevada adelante por los militares argentinos. Armony sostuvo que "aunque preocupados por los excesos, la mayoría de los líderes políticos, religiosos y sindicales con los que la embajada [norteamericana] estaba en contacto, permanecían dispuestos a darle a Videla el beneficio de la duda, y esperaban que actuara para moderar los excesos". En particular, la presentación se refirió a la actitud de varios líderes peronistas, de la jerarquía de la Iglesia Católica, y de algunos medios de comunicación; y llama a la introspección de la sociedad argentina.

En el panel sobre las relaciones bilaterales actuales, *Agustín Colombo Sierra,* del Ministerio de Relaciones Exteriores de Argentina, describió la agenda del gobierno en materia de política exterior, y particularmente la relación con EE.UU. Enfatizó la desconfianza que caracterizó la relación bilateral entre Argentina y EE.UU. a lo largo del último siglo. A pesar de que el año 2001 llevó a que –por diversas razones– ambos países se concentraran en cuestiones domésticas y le restaran importancia a la relación bilateral, en el último tiempo ello cambió. En su trabajo, Colombo Sierra describe temas que son prioritarios –y comunes– en las agendas de Argentina y de EE.UU.; por ejemplo, la lucha contra el terrorismo, la lucha contra el narcotráfico, y la lucha contra la proliferación de armas de destrucción masiva. Sin embargo, identificó matices y diferencias entre los dos países. Argentina busca, según él, "desarrollar relaciones maduras, sinceras y amplias con todos los grandes países del mundo".

Pareciera ser que la política exterior argentina es seguir los lineamientos norteamericanos en algunos temas y, en otros, mantener una postura firme –a veces hasta inconsistente– en contra de EE.UU.[2] Los analistas políticos que participaron de este panel procuraron explicar porqué Argentina adoptó la política exterior que describió Colombo Sierra. Discutieron sobre el grado de relevancia de la región para EE.UU., sobre la importancia de reforzar otros vínculos en el ámbito regional, y sobre la necesidad de reconocer el lugar que ocupa el país en el mundo. *Diana Tussie*, de FLACSO-Argentina, describió el contexto externo e interno en el cual se desarrolla la política exterior del presidente Kirchner. Mencionó la irrelevancia de Argentina y América Latina para EE.UU., la falta de poder propio de Kirchner al asumir la presidencia, el desencanto con las políticas neo-liberales, y el fuerte sentimiento popular anti-norteamericano que demuestran las encuestas de opinión pública. Posteriormente, describió las líneas conductoras de la política exterior de Kirchner: se basa en el reconocimiento del lugar de Argentina en el mundo, acepta los lineamientos que imparte EE.UU. en temas que considera innecesario oponerse; y se mantiene firme en temas de mayor relevancia para la opinión pública. Se refirió a las medidas de construcción de confianza del gobierno de Kirchner, y a la necesidad de que Argentina identifique los intereses comunes y los intereses contradictorios con EE.UU. para elaborar una política exterior estable.

Mark Falcoff, del American Enterprise Insitute, remarcó que actualmente los argentinos "redescubrieron" las grandes diferencias entre Argentina y EE.UU. que siempre existieron. Desde el punto de vista norteamericano, la posición argentina de "alineamiento automático" nunca fue muy lógica. Analizó porqué es difícil que Argentina y EE.UU. acuerden próximamente un tratado de libre comercio, y la necesidad de que Argentina le dé prioridad al MERCOSUR. Por último, se refirió a la inexistencia de una política única hacia Latinoamérica por parte de EE.UU. debido a las diferencias entre los países de la región, y su distinta importancia relativa para EE.UU.

En un análisis sobre el aprendizaje que puede extraerse de la historia de relaciones bilaterales entre Argentina y EE.UU., *Roberto Russell*, de la Universidad Torcuato Di Tella, analizó las lecciones que derivan de los veinte años de democracia, y de la reciente crisis política, económica y social de Argentina. En primer lugar, Argentina debe "buscar un nuevo

equilibrio entre políticas que apuntan hacia una mayor integración del país en el mundo y aquéllas que procuran protegerla de los efectos negativos de la globalización". Segundo, Argentina debe diversificar sus relaciones exteriores, particularmente fortaleciendo una alianza estratégica con Brasil. Por último, a pesar de que la importancia estratégica de Argentina para EE.UU. disminuyó, Argentina todavía necesita el apoyo económico de EE.UU. Argentina debe, entonces, establecer relaciones positivas con EE.UU. sin renunciar a cierta autonomía, teniendo en cuenta que los puntos de convergencia son cada vez menores.

Este seminario y esta publicación buscan fomentar la discusión constructiva sobre asuntos de relevancia para el país. La historia argentina nos obliga a mantener viva la memoria, y la desclasificación de documentos que nos permiten aprender más sobre la época de la guerra sucia, y probar aquello que no había sido probado, siempre es un paso adelante. Aparentemente, debido al aumento en los índices de popularidad de Kirchner y a sus iniciativas a favor de la protección de los derechos humanos, la sociedad argentina está preparada para aplaudir a quien toma medidas a favor de la protección del Estado de Derecho y los derechos fundamentales. La retórica utilizada es importante y efectiva. Sin embargo, es imprescindible transformarla en medidas concretas y consistentes. La reconstrucción de la memoria debe ser imparcial e incluir todos los aspectos de la historia argentina, algunos de los cuales están reflejados en esta publicación: el trabajo de activistas de derechos humanos en Argentina y en el exterior, la responsabilidad de la sociedad argentina, así como la responsabilidad de quienes deliberadamente colaboraron con la represión del gobierno militar y todos los que promovieron la violencia –en Argentina y en el exterior. La introspección (Armony), la revelación de la verdad objetiva (Dinges), la justicia (Verbitsky), y trabajos que estudian los logros y responsabilidades de los gobiernos (Osorio, Harris y Arnson) son imprescindibles para que la historia sea imparcial y para poder mirar hacia delante más equilibradamente.

En materia de relaciones bilaterales actuales, las presentaciones dan cuenta del fin de un período regido por ciertos parámetros de política exterior. El "alineamiento automático" y las "relaciones carnales" no son más la estrategia del gobierno argentino. Las condiciones internas del país (la realidad objetiva así como las percepciones de la ciudadanía) y las restricciones del sistema internacional obligan a repensar las prioridades del país en materia de política exterior. Los panelistas mencionaron la

necesidad de reconocer el lugar que ocupa Argentina en el sistema internacional, diversificar las relaciones internacionales del país, y ofrecieron posibles parámetros para encausar la relación bilateral entre Argentina y EE.UU. Dado que la administración de Kirchner recién comienza el proceso de formulación de su política exterior –y casualmente, coincide con la creación de una política exterior nueva– esperamos que este trabajo sea una contribución a este debate. En este sentido, debemos recordar que para que un proceso de creación de políticas públicas sea productivo y duradero, debe basarse en una estrategia coherente, en instituciones firmes y en políticas estables[3]. No puede consistir en políticas exteriores aisladas que tienen objetivos corto-placistas o puramente domésticos. En este sentido, si bien existe una interrelación entre las políticas en el ámbito interno y la política exterior de un país, una política exterior consistente y estable no puede basarse exclusivamente en consideraciones internas, sino que también debe tener en cuenta las características del sistema internacional en el cual el país está inmerso. Asimismo, parece indispensable que la política exterior argentina no se determine exclusivamente en función de otro Estado; esto es, no debe ser equivalente ni opuesta a las posturas de EE.UU., ni de ningún otro país. Los parámetros esbozados en este libro buscan contribuir a la creación de directrices hacia una política exterior consistente, independientemente del gobierno de turno.

Agradecimientos

Esta conferencia y publicación fueron posibles gracias al trabajo y dedicación de un amplio grupo de personas. En primer lugar, agradecemos a los especialistas que participaron de la conferencia; así como a los participantes de la conferencia en Washington, D.C. y a la investigadora Giselle Cohen, quien colaboró con el Programa Latinoamericano en la organización del primer seminario.

Agradecemos muy especialmente a Víctor Abramovich y al CELS por haber co-auspiciado este evento con el Wilson Center; y a Mónica Pinto de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires por facilitar la utilización del salón donde realizamos la conferencia. Agradecemos en particular la colaboración de Rodrigo Rodríguez Tornquist, del Wilson Center en Buenos Aires, y Paula Rodríguez Patrinós, del CELS. A su vez, agradecemos a Melina Ginszparg, investigadora del Wilson Center, por su

colaboración. Además, agradecemos a Kathleen Costar de la organización no gubernamental National Security Archive, quien nos facilitó las copias de los documentos desclasificados que incluimos en esta publicación.

Por último, agradecemos el generoso apoyo de la Fundación Hewlett y la Fundación Ford, que permitió que preparemos esta publicación, así como la conferencia en la cual se basa.

Notas

* Algunas personas participaron en las reuniones en Washington y en Buenos Aires. Sin embargo, queremos destacar el trabajo de quienes contribuyeron al debate en Washington (y/o a la publicación producto de aquella conferencia) y no pudieron participar del seminario en Buenos Aires. Estas personas son Juan Gabriel Tokatlián de la Universidad San Andrés, Kathryn Sikkink de la Universidad de Minnesota, María José Guembe del CELS, Beatríz Nofal de Eco-Axis, S.A., Carlos Sersale de Cerisano del Ministerio de Relaciones Exteriores de Argentina, y Joseph S. Tulchin del Woodrow Wilson Center. Las presentaciones hechas durante la conferencia en Washington están publicadas en *Argentina-United States Bilateral Relations: An Historical Perspective and Future Challenges*, editado por Cynthia J. Arnson, Woodrow Wilson Center Report on the Americas No. 8, December 2003.

1. Puede encontrar copia de estos documentos al final de esta publicación.

2. A nuestro modo de ver, la relación con Cuba ejemplifica esta inconsistencia. El Estado argentino tomó una serie de medidas en el ámbito interno (descriptas al principio de esta introducción) a favor de la protección de los derechos humanos en el país. Por otra parte, Argentina alegó que el respeto al multilateralismo es un lineamiento básico de su política exterior (ver en este sentido la presentación de Agustín Colombo Sierra en esta publicación). Por ejemplo, Argentina se opuso a la guerra en Irak por haber sido una acción unilateral de EE.UU. que no contaba con apoyo de las Naciones Unidas, el organismo multilateral con legitimidad para adoptar decisiones que permitan este tipo de acciones. Sin embargo, Argentina decidió abstenerse de votar en contra de Cuba –este ejemplo fue mencionado por Mark Falcoff y por Diana Tussie en sus presentaciones– en la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, a pesar de que existe un consenso generalizado en los organismos internacionales, las organizaciones no gubernamentales y la mayoría de los gobiernos socialdemócratas de Europa, que indica que en Cuba existen graves violaciones a las libertades individuales.

3. En el mismo sentido, ver la presentación de Juan Tokatlián en *Argentina-United States Bilateral Relations: An Historical Perspective and Future Challenges*, op. cit.